

## Bürgerbeteiligung in der Krise – Herausforderungen und Konsequenzen für die kommunale Demokratie

*Serge Embacher*

### Gesellschaft in Not – eine kleine Krisenlehre

Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise geht mit einer Krise der Demokratie einher. Problematisch ist vor allem die Erosion des Vertrauens – des Vertrauens in die Stabilität der wirtschaftlichen Entwicklung, in die Handlungsfähigkeit des Staates und in den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Das alles sind gewichtige Phänomene, und man tut gut daran, sich für einen kurzen Moment vor Augen zu halten, was der Fall ist, bevor man über Konsequenzen nachdenkt.

In den letzten Jahren haben wir ein Finanz- und Wirtschaftssystem erlebt, das – begünstigt durch globale Entwicklungen und falsche politische Entscheidungen – eine pathologisch übersteigerte Orientierung am Prinzip der Profitmaximierung entwickelt hat. Wirtschaft, so wurde durch einschlägige neoliberale »Think Tanks« massenmedial und wirkungsvoll propagiert, sei ein unerschöpflicher Quell des immer weiter steigenden »Shareholder-Value«. Risikomanagement und gesellschaftliche Verantwortung werden klein geschrieben, Renditeerwartungen dagegen ganz groß. Der Zusammenbruch hochspekulativer und intransparenter Märkte hat diesem Treiben (vorerst) ein jähes Ende gesetzt. Seit über einem Jahr schon herrscht eine massive Vertrauenskrise im Bankensektor mit entsprechender Sogwirkung für die kreditabhängige Wirtschaft. Die Wirtschaftsleistung sinkt, die Arbeitslosigkeit steigt, und Leidtragende sind, wie immer in solchen Situationen, diejenigen sozialen Milieus, die auch vom jahrelang gefeierten und beschworenen Aufschwung ohnehin kaum profitiert haben.

Die öffentliche Hand sieht sich in dieser Situation in einer dramatischen Situation. Während die staatlichen Einnahmen (Steuern und Abgaben) sinken, steigen die Sozialausgaben wegen der hohen Arbeitslosigkeit an. Dazu kommt eine extreme Verschuldung, die in den kommenden Jahren zwangsläufig zu Einschnitten bei der öffentlichen Infrastruktur sorgen wird. Öffentliche Daseinsvorsorge ist erheblich gefährdet, und das berührt dann auch die ohnehin schon stark ausgeprägten gesellschaftlichen Spaltungstendenzen: Die berühmte, aber leider sehr reale Schere zwischen arm und reich wird sich noch weiter öffnen, und es stellt sich ernsthaft die Frage, wie lange eigentlich gesellschaftliche Integration noch halbwegs gelingen mag.

Jedenfalls kann man schon heute sehr deutlich beobachten, dass es bei vielen Menschen mittlerweile zu einem massiven Vertrauensverlust gegenüber den demokratischen Institutionen und ihren Akteuren gekommen ist. Die Verlustdiagnose berührt mittlerweile das Ethos des »egalitären Projekts« Demokratie als solches, und man muss ohne Überspitzung zu dem Befund gelangen, dass mit diesen Krisentendenzen früher oder später auch die Voraussetzungen für Bürgergesellschaft und Bürger/innenbeteiligung gefährdet sind.

## Welche Demokratie? Auslotungen zwischen Ideal und Ernüchterung

Wenn man von einer Gefährdung der Demokratie spricht, braucht man eine Vorstellung davon, was man eigentlich unter Demokratie verstehen will. Sicherlich ist Demokratie zunächst ein Entscheidungsmodus, ein institutionell und rechtlich abgesichertes Verfahren zur Produktion legitimer Entscheidungen. Aber ist es das, was man vor Augen hat, wenn man von Bürgerinnenbeteiligung und Partizipation spricht? Wohl kaum! Demokratie kann in normativer Hinsicht nur als ein egalitäres Projekt betrachtet (und empfunden!) werden. Dabei geht es um die Überwindung von Fremdherrschaft und das Prinzip der Volkssouveränität: Die Bürgerinnen und Bürger befolgen demokratisch legitimierte Gesetze nicht nur deshalb, weil sie müssen, sondern weil sie sich potentiell über politische Beteiligungsprozesse (Wahlen, Volksentscheide, bürgerschaftliches Engagement, Runde Tische usw.) als deren Mitautoren verstehen können.

Demokratie kann demnach sinnvoll nur als deliberative Demokratie verstanden werden. Vor diesem Hintergrund erschließt sich erst die volle Bedeutung des Diskurses in der politischen Öffentlichkeit und die Rolle der Bürgergesellschaft. Demokratie ist – ihrem deliberativen Selbstverständnis nach – ein offener Prozess der Gestaltung des Gemeinwesens samt seiner sozialen Rahmenbedingungen. Dass die gesellschaftliche Wirklichkeit, wie wir sie heute kennen, dieser normativen Vorstellung nicht entspricht, macht die Idee nicht falsch. Im Gegenteil! Erst die Vorstellung, welche Demokratie wir idealerweise wollen, ermöglicht es uns, sich mit guten Gründen (und nicht bloß, weil wir es sympathisch finden) für mehr Demokratie und mehr Bürger/innenbeteiligung einzusetzen. Mehr Bürger/innenbeteiligung ist vor diesem Hintergrund kein Ornament für rührige Sonntagsredner/innen mehr, sondern wird zu einem zentralen Baustein für eine funktionierende Demokratie.

## Kommunale Praxis und Bürger/innenbeteiligung

Wie zeigt sich nun vor diesem Hintergrund die Realität der Bürger/innenbeteiligung in Zeiten der Krise? Zunächst dieses: Der offizielle Verantwortungsdiskurs der Politik funktioniert nicht. Die öffentliche Hand hat sich in den letzten 10 bis 15 Jahren zunehmend aus der Verantwortung zurückgezogen. Mit dem Abbau sozialstaatlicher Leistungen und einer Politik der Privatisierung öffentlicher Daseinsvorsorge hat sich die staatliche Seite deutlich zurückgenommen. Zugleich hat sich gezeigt, dass die Wirtschaft – namentlich große Unternehmen – ihre gesellschaftliche Verantwortung nicht hinreichend wahrgenommen hat. Die Krise ist letztlich die logische Konsequenz aus unverantwortlichem wirtschaftlichem Handeln. Wenn in dieser Situation nun verstärkt der bekannte Ruf nach »mehr Eigenverantwortung« der Bürgerinnen und Bürger erklingt, dann muss dieses Unterfangen scheitern. Bürgerinnen und Bürger sind selbstverständlich bereit, Verantwortung zu übernehmen (das muss man ihnen gar nicht sagen!), dies jedoch nicht als Lückenbüßer für staatlichen Rückzug und wirtschaftliches Versagen.

Das Krisenmanagement der Politik verläuft indes nach altem Muster: Die große Chance zu mehr Beteiligung und Verantwortung bei milliardenschweren Rettungsaktionen für Banken und Konzerne wurde verspielt. Betriebliche Mitbestimmung blieb bei der Rettung von Unternehmen völlig unterbelichtet, die kommunale Um-

setzung von Konjunkturmaßnahmen wird ohne jedes Beteiligungsethos administriert, um nur zwei Punkte zu nennen.

Doch echte Verantwortung kommt von unten. Bürgerinnen und Bürger wollen sich de facto beteiligen. Daher lässt sich die politische Bedeutung der Rahmenbedingungen für Bürgerinnenbeteiligung (Bürgerrechte und soziale Teilhabe, Empowerment zum Engagement, Vervielfältigung der Beteiligungsinstrumente, Ausweitung der Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume) kaum überschätzen. Genau hier liegt (oder läge) die Verantwortung der politischen Akteure.

Und in vielen Kommunen gibt es ja auch gute Ansätze. So wird etwa im Zusammenhang mit dem so genannten »Leipziger Dialog« ernsthaft versucht, mehr Bürger/innenbeteiligung zu organisieren. Umfragen hatten ergeben, dass 75% der Bürgerinnen und Bürger Leipzigs zwar grundsätzlich bereit sind, sich an der Gestaltung des Gemeinwesens zu beteiligen, aber nur 8% sagen, es sei tatsächlich sinnvoll, sich zu beteiligen. Und so entstand seitens der Stadt die Idee, die Bürgerinnen und Bürger in alle Projekte und Vorhaben, die sie betreffen, mit einzubeziehen. Der Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft wird seitdem systematisch entwickelt, und es bleibt zu hoffen, dass gerade in Zeiten der Krise der Instrumentenkoffer zur Bürger/innenbeteiligung vergrößert (und nicht verkleinert) wird. Um mit Hilfe von Bürger/innenbeteiligung der Bürgergesellschaft ein stärkeres Gewicht im politischen Prozess zu verschaffen, bedarf es vor allem einer Selbstaktivierung der öffentlichen Institutionen, die bereit sein müssen, das verwaltungsförmige Handeln auf die Lebenswelt von Bürgerinnen und Bürgern einzustellen (und nicht umgekehrt). Möglich ist das, wie nicht nur das Beispiel Leipzig zeigt.

## Drei Thesen zur Zukunft der Bürger/innenbeteiligung in Zeiten der Krise

### ***Krisenbewältigung bedeutet mehr Bürger/innenbeteiligung.***

Die Krise des Finanz- und Wirtschaftssystems wird die Bürgergesellschaft mit Verzögerung treffen. Die dramatische Schuldensituation der öffentlichen Haushalte wird den Druck in Richtung Abbau öffentlicher Leistungen erhöhen. Es wird mehr Versuche geben, bürgerschaftliches Engagement als Ersatz für staatliche Leistungen in Dienst zu nehmen. Steigende Arbeitslosigkeit vergrößert Armut und verstärkt damit auch die bekannte Fixierung des Engagements auf die Mittelschicht. Die Konsequenz aus der Krise kann nur sein: Mehr statt weniger Bürger/innenbeteiligung zulassen und fördern. Das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern ist heute dringender denn je gefragt. Die engagierte und beteiligte Bürgergesellschaft ist vor allem für die kommunale Demokratie überlebenswichtig.

### ***Mehr Beteiligung bedeutet weitergehende Demokratisierung.***

Der Bewusstseinswandel vom Ehrenamt zum bürgerschaftlichen Engagement hat in den letzten Jahren die demokratiepolitische Dimension des Engagements in den Vordergrund gerückt. Mehr Bürgerinnenbeteiligung ist nur durch eine »Demokratisierung der Demokratie« zu haben. Doch ist bis heute eine ernsthafte Beteiligung der Bürgergesellschaft und ihrer Akteure meist nicht vorgesehen. Perspektivisch nötigt jedoch das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern die staatliche Seite zur Revision ihres Selbstbildes.

Dieser Prozess hat zwar begonnen, ist aber noch lange nicht stark genug entwickelt. Der Staat muss sich selbst aktivieren, d. h. aktiv Kompetenzen mit anderen Akteuren teilen und dabei neue Verantwortung übernehmen.

***Ein Neuer Gesellschaftsvertrag erfordert neue Verantwortungsteilung.***

Die Entwicklung des Gemeinwesens und die darauf ausgerichtete staatliche Politik müssen sich maßgeblich am Leitbild eines Neuen Gesellschaftsvertrags orientieren, in dem Staat, Bürgergesellschaft und Wirtschaft einen jeweils tragenden Part übernehmen. Es gilt Berührungspunkte abzubauen und die Eigenlogik der Sektoren Staat, Bürgergesellschaft und Wirtschaft wenigstens partiell zu überwinden. Zwar ist diese Perspektive heute erst in Umrissen zu erkennen. Doch gelangt zunehmend ins Bewusstsein, dass die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements nicht nur karitativen Zwecken dient, sondern vor allem Demokratieförderung bedeutet.

Menschen zu befähigen, sich in ihre eigenen Angelegenheiten einzumischen: Das muss das Credo einer Politik für die kommunale Bürgergesellschaft sein. In ihr könnte sich die Idee der Bürger/innenbeteiligung – vor allem in Zeiten der Krise – am besten entfalten.

## **Autor**

---

**Dr. Serge Embacher** ist Politikwissenschaftler und war bis zu dessen Ausscheiden aus dem Deutschen Bundestag zum Ende der aktuellen Legislaturperiode wissenschaftlicher Mitarbeiter von Michael Bürsch MdB (SPD).

Kontakt:

[www.serge-embacher.de](http://www.serge-embacher.de)

## **Redaktion Newsletter**

---

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)